Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

29 984 Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 638 **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 30 november 2015

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over twee brieven van 15 oktober 2015 inzake stand van zaken grote stationsprojecten bij ProRail en over nadere informatie n.a.v. het debat over Prorail van 29 september 2015 (Kamerstuk 29 984, nrs. 624 en 625).
De Staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 26 november 2015. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Dekken

De waarnemend griffier van de commissie,
Tijdink

kst-29984-638
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Inleiding

Voordat ik overga tot beantwoording van de vragen ga ik in op de situatie rond ProRail. Ik constateer dat uw Kamer in de verschillende debatten duidelijk heeft gemaakt dat door een opeenstapeling van gebeurtenissen er veel vragen leven of het goed gaat bij ProRail en in de werkrelatie tussen ProRail en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, NS en de aannemers. Dit neem ik zeer serieus.

De opeenstapeling van gebeurtenissen bij ProRail vraagt niet alleen om het uitvoeren van verschillende verbeterplannen. Daarop is veel in gang gezet, zoals voor de financiële beheersing, de kwaliteit van het spooronderhoud en scherpere afspraken tussen het ministerie en ProRail. Deze verbeteringen worden onverkort doorgezet. Wat opvalt, is dat bepaalde aandachtspunten steeds terugkeren en eerder ingezette acties nog onvoldoende effect lijken te sorteren of langer duren dan eerder voorzien. Dan gaat het binnen ProRail onder meer om de stabiliteit van financiële prognoses en het inzicht in de staat van de assets. Tussen ProRail en het ministerie is een terugkerend aandachtspunt de onderlinge afstemming en duiding van informatie bij ontwikkelingen met mogelijke negatieve financiële of juridische consequenties. Aandachtspunt bij het ministerie zelf is het beter benutten van de verschillende mogelijkheden van sturing op ProRail.

Tegelijk constateer ik dat ProRail het goed doet op vrijwel alle prestatie-indicatoren en een goedkeurende verklaring van de accountant heeft. Ook is uit de recente doorlichting gebleken dat de planning en budgettering voor beheer en onderhoud van het spoor grotendeels op orde zijn. Desondanks blijven bepaalde aandachtspunten terugkeren, wat voor mij aanleiding is om fundamenteler te bekijken wat nodig is om de vereiste verbeteringen te realiseren. Daarbij kijk ik ook naar de cultuur, de sturingsrelatie tussen mijn ministerie en ProRail en de wijze waarop de organisatiestructuur de noodzakelijke verbeteringen ondersteunt.

De komende periode benut ik onder andere voor gesprekken met diverse belanghebbenden om mijn oordeel te vormen. Daarbij staat voor mij, en uw Kamer, centraal om het beste te doen voor de reiziger en de verlader. Daarnaast wil ik ten aanzien van de verschillende onderdelen waar verbeteringen wenselijk zijn bekijken wat kan worden geleerd van bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, ten aanzien van projectbeheersing en informatievoorziening. Parallel aan de kabinetsreactie op de Parlementaire Enquête Fyra zal ik uw Kamer informeren over mijn analyse en aanpak.

Vraag 1
Deelt u de opvatting, dat het begrip «budgetspanning» gelijkstaat aan tekort en dat het in zo'n geval beter is om het beestje bij zijn naam te noemen? Zo neen, wat is het verschil tussen tekort en budgetspanning?

Antwoord 1
Bij budgetspanning is er sprake van een potentieel tekort. Zoals in eerdere antwoorden op Kamervragen vermeld[1] is een tekort een situatie waarbij zich op korte termijn een budgettair probleem voordoet dat meteen moet worden opgelost. In het geval van de reeksen voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV) van ProRail is er sprake van een potentieel tekort op de meerjarige budgetten voor de periode 2018–2028, waarbij de zwaarste druk op de periode na 2020 ligt. Er is dus nog tijd om ervoor te zorgen dat dit potentiële tekort niet in een definitief tekort omslaat. Daarom wordt er nu gehandeld door het uitwerken van kostenbesparende maatregelen.

---

[1] 15 oktober 2015, Kamerstuk 29 984, nr. 627.

Vraag 2
Bent u bereid om over te gaan tot het regionaliseren van meer lijnen om zo de «budgetspanning» te verminderen en extra middelen te creëren?

Antwoord 2
In het rapport van PwC c.s. over de doorlichting van de BOV-reeksen van ProRail[2] zijn elf maatregelen genoemd om het potentiële tekort op te lossen. Eén daarvan is lijnen uit de hoofdspoorweginfrastructuur halen. Alle maatregelen uit het rapport van PwC c.s. worden op dit moment verder uitgewerkt door ProRail. Er is nog niet besloten welke maatregelen daadwerkelijk worden ingevoerd. Omdat een deel van de maatregelen effecten zal hebben op de door ProRail geboden dienstverlening aan vervoerders en reizigers, wil ik deze effecten eerst beter in beeld hebben. Na afronding van de uitwerking door ProRail, begin 2016, zal ik in overleg treden met belanghebbenden (waaronder de regio's) en uw Kamer.

Vraag 3
Kunt u aangeven wat het verschil is tussen «budgetspanning» en een tekort?

Antwoord 3
Zie het antwoord op vraag 1.

Vraag 4
Kunt u per aanbeveling aangeven wat er met de aanbevelingen is gedaan die in 2011 door de Algemene Rekenkamer werden gedaan naar aanleiding van het onderzoek Besteding spoorbudgetten door ProRail (Kamerstuk 32 707, nr. 4)?

Antwoord 4
Ja, zie het overzicht hieronder. In het rapport van de Algemene Rekenkamer zelf is op pagina 29 en 30 per aanbeveling en conclusie de bestuurlijke reactie van de Minister van IenM weergegeven. Een deel van de aanbevelingen is opgepakt na afronding van het onderzoek van de commissie Kuiken. Zie voor een overzicht van de reactie op de aanbevelingen van de commissie Kuiken de bijlage bij de brief van 4 maart 2013.[3] De meeste aanbevelingen zijn vervolgens verwerkt in de begroting en in de beheerconcessie die per 1 januari 2015 is verleend aan ProRail.[4]

Aanbeveling:

Maak met de Tweede Kamer duidelijke afspraken over de rol en het takenpakket van ProRail, de bijbehorende verantwoordelijkheidsverdeling en het bijbehorende informatie-arrangement voor de Tweede Kamer.

Uitvoering:

De rol en het takenpakket van ProRail zijn verhelderd en vastgelegd in de Lange Termijn Spooragenda deel 2 (LTSA)[5] en bij de verlening van de nieuwe beheerconcessie per 1 januari 2015. De LTSA is in het voorjaar van 2014 besproken met de Tweede Kamer. De informatievoorziening aan de Kamer over de spoorbudgetten is geïntensiveerd. Sinds de Begroting 2013 zijn de volgende bijlagen opgenomen:
- kasschuiven en overige mutaties, inclusief toelichtingen;

---

[2] 15 september 2015, Kamerstuk 29 984, nr. 621.
[3] 4 maart 2013, Kamerstuk 29 984, nr. 389.
[4] Beheerconcessie 2015–2025, 15 december 2014, bijlage bij Kamerstuk 29 984, nr. 573.
[5] 28 maart 2014, Kamerstuk 29 984, nr. 474.

- bestedingen ProRail en de aansluiting van cijfers tussen ProRail en het Ministerie van IenM;
- Vanaf de begroting 2016 is daarnaast ook instandhoudingsbijlage (bijlage 4 van het Infrastructuurfonds) voor alle netwerken opgenomen.

Daarnaast wordt sinds het Jaarverslag 2011 ook het jaarverslag ProRail aan de Tweede Kamer aangeboden, aanvullend op het beheerplan van ProRail.

Aanbeveling:

Maak de aansturing van ProRail minder diffuus dan nu het geval is. Ontwikkel prestatie-indicatoren die de voortgang van de prestaties van ProRail bij de besteding van de budgetten weerspiegelen.

Uitvoering:

Met de LTSA is gekozen voor het verscherpen van de aansturing van ProRail via het aandeelhouderschap, de subsidieverlening en de concessie. In de nieuwe beheerconcessie zijn in overleg met de Kamer nieuwe prestatie-indicatoren voor ProRail vastgelegd.

Aanbeveling:

Neem de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek naar ProRail (Algemene Rekenkamer, 2009) integraal in ogenschouw. Onder meer de aanbeveling om het aandeelhouderschap van ProRail onder te brengen bij de Minister van Financiën, een onafhankelijke eenheid in het departement in te stellen voor het toezicht op ProRail en meer interventiemogelijkheden te ontwikkelen teneinde gedifferentieerder te sturen.

Uitvoering:

Op basis van het Staatsdeelnemingenbeleid is voor de beleidsdeelneming ProRail het aandeelhouderschap van ProRail belegd bij het Ministerie van IenM en niet bij het Ministerie van Financiën. Het feit dat het Ministerie van IenM subsidie verleent aan ProRail is een doorslaggevende reden om de aansturing van ProRail bij het beleidsdepartement te houden. De rollen van de overheid als aandeelhouder, concessieverlener en subsidieverlener zijn nauw verweven. Zie voor een uitgebreide motivering de bestuurlijke reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de Staat als aandeelhouder van 7 april 2015.[6] Het aandeelhouderschap van ProRail is in 2012 binnen het Ministerie van IenM gescheiden van de beleidsdirectie die verantwoordelijk is voor de concessieverlening en subsidieverstrekking aan ProRail. Het toezicht op ProRail wordt vanuit de verschillende rollen ingevuld. In de beheerconcessie zijn meer en gedifferentieerde vormen van sturing geïntroduceerd, zoals programmasturing en gedifferentieerde prestatie-indicatoren.

Zoals in de inleiding bij deze brief aangegeven zal ik mij de komende periode een nader beeld vormen van wat voor extra stappen nodig zijn om de gewenste verbeteringen te kunnen realiseren.

Vraag 5
Wat voor maatregelen heeft u genomen toen in 2012 door EY (toen nog Ernst & Young) werd geconstateerd dat er problemen waren bij de financiële administratie van ProRail?

---

[6] 7 april 2015, Kamerstuk 28 165, nr. 183.

Antwoord 5
Vanaf 2012 heeft het financieel beheer binnen ProRail hoge prioriteit. Dat heeft geleid tot verbeteracties, die deels nog in uitvoering zijn. Mijn ministerie heeft ProRail opdracht gegeven om verbeteringen door te voeren in het financieel beheer en de projectbeheersing, naar aanleiding van fluctuaties in de prognoses. ProRail heeft via reguliere kwartaalrapportages de voortgang gemeld. Daarin zijn verbeteringen zichtbaar, maar nog niet voldoende, zoals de afgelopen maanden zowel door u als door het ministerie en ProRail is geconstateerd. Daarom zijn verdere verbeteracties door ProRail opgepakt. Ik zal op de voortgang van de verbeteraanpak van ProRail blijven toezien. Daarnaast wil ik mij de komende periode een nader beeld vormen van de situatie bij ProRail en bezien welke verdere stappen nodig zijn.

Vraag 6
Welke rapporten hebt u de afgelopen periode bij ProRail opgevraagd en welke acties hebt u ondernomen gezien het feit dat al meerjarig over het financieel beheer wordt gesproken? Klopt het dat u vanuit uw functie als toezichthouder hierbij meer mogelijkheden heeft dan vanuit de functie als aandeelhouder? Zijn deze bevoegdheden ook ingezet?

Antwoord 6
In het antwoord op vraag 5 is ingegaan op de ondernomen acties en de door het Ministerie van IenM aan ProRail gevraagde documenten. Ten aanzien van de bevoegdheden van de aandeelhouder en de toezichthouder, geven de verschillende rollen ieder op zich niet per se meer of minder mogelijkheden dan de andere. De verhouding met de onderneming is echter een andere. De aandeelhouder heeft bijvoorbeeld een aantal specifieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden vanuit het vennootschapsrecht en de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid. Zo stelt de aandeelhouder de jaarrekening vast, waarbij de financiële positie van de onderneming onderdeel is van de algemene beoordeling. In de rol van concessieverlener en subsidieverstrekker wordt een meer specifiek inhoudelijke beoordeling gemaakt of aan de voorwaarden van de concessie wordt voldaan, dan wel aan de voorwaarden bij de subsidiebeschikking en het controleprotocol.

Vraag 7
Hebt u vanuit uw functie als toezichthouder en/of concessiebeheerder en/of aandeelhouder ProRail voorwaarden gesteld over wanneer het financieel beheer op orde moet zijn, nu al enkele jaren bekend is dat dit financieel beheer verbetering behoeft? Welke acties hebt u vanuit deze verschillende rollen ondernomen om er zicht op te houden dat aan deze voorwaarden wordt voldaan?

Antwoord 7
Er zijn op verschillende momenten afspraken gemaakt over het doorvoeren van verbeteringen in het financiële beheer. Streven hierbij was deze verbeteringen zo spoedig mogelijk te realiseren. Deze verbeteringen zijn gebundeld in de aanpak die uw Kamer reeds heeft ontvangen. Een deel van de verbeteringen is al gerealiseerd, een deel zal dat zijn voor het einde van 2015. Een aantal acties zal meer tijd in beslag nemen. Ten aanzien van de ondernomen acties, zie het antwoord op vraag 5 en 6. Ook ten aanzien van de vanuit het ministerie ondernomen acties zal ik mij de komende periode een nader beeld vormen om te bepalen welke extra stappen nodig zijn om de gewenste verbeteringen te kunnen realiseren.

Vraag 8

Hoe is het mogelijk dat er tussen 2012 en heden amper vorderingen zijn geboekt bij ProRail als het gaat om de kwaliteit van de financiële administratie?

Antwoord 8
Er zijn sinds 2012 meerdere actieplannen ontwikkeld en geïmplementeerd, waarbij kan worden geconstateerd dat de ingezette verbeteringen nog niet altijd hebben geleid tot het gewenste resultaat. De verbeteringen ten aanzien van de BOV reeksen hebben wel degelijk effect gehad, zo concludeert ook PwC c.s. in haar rapport: de reeksen zijn betrouwbaar, valide en logisch. Dat vorderingen zijn gemaakt blijkt ook uit het accountantsverslag en de recent toegezonden verbeteraanpak. ProRail realiseert zich terdege dat er nog steeds veel en verder verbeterd moet worden en zet zich daarvoor ten volle in. De verbeteraanpak die uw Kamer reeds heeft ontvangen, bevat 49 acties. Voor het einde van 2015 zullen in totaal 26 acties afgerond zijn. Het merendeel van de resterende acties zal in 2017 afgerond zijn, waarbij de acties met betrekking tot de aanpassingen in de ICT en geheel compliant worden van de onderhoudscontracten conform het verbeterplan meer tijd zullen vergen.

De benoemde actiepunten zijn onderdeel van een bedrijfsbrede aanpak, die verder reikt dan de financiële afdeling. In de kern richt de aanpak zich er op om te allen tijde zeker te stellen dat de bij ProRail beschikbare middelen voor het beheer en de aanleg van het spoor rechtmatig worden besteed en op een juiste manier worden verantwoord. Daarnaast richt de financiële beheersing zich op toekomstgerichte informatie ten behoeve van aan te vragen subsidiemiddelen en financiële planning van zowel ProRail als het Ministerie van IenM. Het gaat hier om onder andere:

- Het verbeteren van de BOV-reeksen en de doorkijk tot en met 2028 en het borgen dat de reeksen continu rekening houden met het vigerende beleid, de goedgekeurde areaaluitbreidingen en de opgelegde taakstellingen. Deze verbeteringen zijn mede uitkomsten van de BOV audit (uitgevoerd door PwC c.s.);
- Het verbeteren van de projectadministraties, zodat op ieder moment een juist inzicht op projectniveau van beschikbaar (eventueel gewijzigd) budget, realisatie en prognose kan worden verschaft.

Vraag 9
Wat is de reden dat PwC constateert dat de helft van het personeel bij ProRail dat op de financiële afdeling werkt eigenlijk niet geschikt is voor dit werk?

Antwoord 9
Dat er verbeteringen nodig zijn in de financiële beheersing is duidelijk. In de verbeteraanpak is aangegeven dat dat ook over verdere professionalisering van medewerkers gaat. Onder andere door het versterken van de bemensing voor financiën en inkoop, opleidingen voor zowel financiële als andere medewerkers en het centraal aansturen van alle financiële medewerkers. De door u aangehaalde constatering is niet van PwC maar van de voormalige CFO a.i.

Vraag 10
Wanneer is het financiële beheer van ProRail op orde?

Antwoord 10
Vooropgesteld moet worden dat er zaken in het financieel beheer bij ProRail niet goed gaan. Daarom is een verbetering en professionalisering van de financiële functie noodzakelijk. De reeds aan uw Kamer toegezonden verbeteraanpak bevat het overzicht van de verbeteracties van

ProRail en het tijdpad waarin deze uitgevoerd worden.[7] ProRail heeft mij toegezegd eind 2015 een eerste rapportage over de voortgang te sturen.

Zoals in het antwoord op vraag 8 is aangegeven is een deel van de acties reeds eerder geïmplementeerd. Dit wordt ook door de accountant in zijn accountantsverslag geconstateerd. Eind 2015 zullen in totaal 26 acties afgerond zijn. Het merendeel van de resterende acties zal in 2017 afgerond zijn, waarbij de acties met betrekking tot de aanpassingen in de ICT en het geheel compliant worden van de onderhoudscontracten meer tijd zullen vergen.

Vraag 11
Hoeveel jaar denkt u nodig te hebben voordat ProRail een stabiel bedrijf is met een goed zicht op zijn uitgaven en de staat van het spoor? Kunt u dat toelichten?

Antwoord 11
Zie antwoord op vraag 10 voor wat betreft het financieel beheer. De ILT concludeert in haar rapport over verbeteringen in het prestatiegericht onderhoud dat ProRail haar zicht op de fysieke staat van de infrastructuur verder moet verbeteren.[8] Dit heeft betrekking op de uitwisseling van data tussen ProRail en de onderhoudsaannemers waarvoor in 2017 het programma Spoordata wordt afgerond.[9]

Vraag 12
Waarom heeft u de Kamer toegezegd om alle informatie openbaar te versturen, maar stuurt u uiteindelijk niet alle informatie openbaar?

Antwoord 12
Uw Kamer heeft gevraagd om de managementletter bij de goedkeurende controleverklaring. Het stuk dat bij de goedkeurende controleverklaring hoort, is echter niet de managementletter, maar het accountantsverslag. Het accountantsverslag gaat over het gehele jaar 2014. Dit verslag is aan uw Kamer eenmalig openbaar beschikbaar gesteld en bevat de meest recente informatie. De managementletter daarentegen betreft een weergave van de tussentijdse controle gedurende het jaar. Het is dus vooral een momentopname, geeft geen beeld over het hele jaar en is bedoeld voor het management van ProRail om actie op te ondernemen. Dat is de reden dat de managementletter vertrouwelijk verstrekt is.

Omdat de managementletter en het accountantsverslag documenten zijn die voor de bestuurders en commissarissen zijn bedoeld en waarin de accountant vrij moet zijn om kritische oordelen en bedrijfsvertrouwelijke aanbevelingen te kunnen doen, wil het kabinet waken voor precedentwerking voor de komende jaren maar ook voor andere deelnemingen van de Staat. Daarom is het accountantsverslag u eenmalig verstrekt en de managementletter u eenmalig vertrouwelijk ter inzage gegeven.

Vraag 13
Waarom heeft u de managementletter niet openbaar naar de Kamer gestuurd?

Antwoord 13
Zie antwoord op vraag 12.

Vraag 14

---

[7] 15 oktober 2015, Kamerstuk 29 984, nr.625.
[8] 28 september 2015, Kamerstuk 29 984, nr. 619.
[9] 28 mei 2014, Kamerstuk 29 984, nr. 486; 28 september 2015, Kamerstuk 29 984, nr. 619.

Kunt u aangeven welke cruciale onderdelen maakten dat de managementletter meer geldt als intern werkdocument dan de andere stukken zoals het accountantsverslag?

Antwoord 14
De managementletter bevat opmerkingen van de accountant die specifiek zijn gericht op de uitkomst van de interim controle van de accountant op de financiële verantwoording lopende het jaar. Het gaat dan met name om de tussentijdse bevindingen rond de administratieve organisatie en de interne beheersing. Daarnaast bevat zij de ontwikkelingen die van belang of van invloed kunnen zijn op de cijfers en of de interne beheersing, de opvolging van eerdere aanbevelingen en het tijdig onderkennen van aandachtspunten bij de komende controle. Het is dus vooral een momentopname, geeft geen beeld over het hele jaar en is bedoeld voor het management van ProRail om actie op te ondernemen. Het accountantsverslag omvat het gehele jaar en is de opmaat naar een (goedkeurende) controleverklaring. Het geeft daarmee ook uw Kamer een beter beeld van de situatie bij ProRail en is ook het meest recente en meest integrale document van de accountant.

Vraag 15
Wie heeft besloten dat de managementletter vertrouwelijk naar de Kamer wordt gezonden en niet openbaar?

Antwoord 15
Het besluit om de managementletter vertrouwelijk aan uw Kamer toe te zenden is door mijn voorganger genomen. Het is gedaan na een goede afweging van de argumenten van EY (voormalig Ernst & Young) (zoals ook in de aan de Kamer verstrekte brief van EY opgenomen), de raad van commissarissen en bespreking in het kabinet.

Vraag 16
Klopt het dat EY geen bezwaren heeft tegen openbaarmaking van de managementletter van najaar 2014 mits dit gepaard gaat met een begeleidend schrijven namens ProRail en Railinfratrust om de informatie te duiden? Klopt het dat u dus alleen hebt besloten deze managementletter niet openbaar te maken maar alleen ter vertrouwelijke inzage te leggen?

Antwoord 16
Na intern overleg heeft EY ingestemd met het verstrekken van de managementletter aan het Ministerie van IenM. Zij geven aan dat dit soort documenten altijd moet worden gelezen in de context waarvoor het document is opgesteld. Zie verder het antwoord op vraag 12 en 15.

Vraag 17
Kunt u uitvoeriger beargumenteren waarom de managementletter uit het najaar van 2014 niet openbaar zou mogen worden en waarom u er niet voor gekozen hebt deze managementletter openbaar te maken, inclusief een begeleidend schrijven van ProRail/Railinfratrust?

Antwoord 17
Zie het antwoord op vraag 12, 14 en 15.

Vraag 18
In hoeverre moet de aandeelhouder dan wel de toezichthouder een beeld hebben van de interne bedrijfsvoering?

Antwoord 18

Het Ministerie van IenM moet op hoofdlijnen een beeld hebben van de interne bedrijfsvoering. De primaire verantwoordelijkheid voor de interne bedrijfsvoering
ligt bij de directie van ProRail. De raad van commissarissen houdt toezicht op de directie en zal de directie in eerste instantie aanspreken.

Vraag 19
Waarom heeft ProRail de betonschade aan de Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL) niet meteen geclaimd toen deze in 2012 geconstateerd werd en er nog garantie op zat?

Vraag 19
Waarom heeft ProRail de betonschade aan de Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL) niet meteen geclaimd toen deze in 2012 geconstateerd werd en er nog garantie op zat?

Antwoord 19
De Staat heeft in mei 2012 voor de geconstateerde betonschade aan de Tunnel Rotterdam Noordrand een beroep gedaan op de algemene garantie. Op dit moment vindt aanvullend onderzoek plaats, waaruit onder andere de omvang van de schade zal moeten blijken.

Overigens is de Staat, en niet ProRail, de contractpartij die de aannemers kan aanspreken. Dit komt omdat de onderbouw van de HSL-Zuid is gebouwd in opdracht van Rijkswaterstaat en niet in opdracht van ProRail. De Staat heeft vervolgens het onderhoud van de HSL-Zuid uitbesteed aan Infraspeed. Dit onderhoudscontract wordt namens de Staat beheerd door ProRail.

Vraag 20
Op welk moment was u voor het eerst op de hoogte van de betonschade bij de HSL? Welke actie heeft u daarna ondernomen?

Antwoord 20
Rijkswaterstaat heeft in november 2011, naar aanleiding van overmatige mosgroei bij de Tunnel Rotterdam Noordrand, onderzoeken laten uitvoeren en de betonschade vastgesteld. In mei 2012 is door de Staat hiervoor een beroep gedaan op de algemene garantie van de Tunnel Rotterdam Noordrand.

In het tweede kwartaal van 2014 heeft ProRail aan het ministerie gemeld dat niet alleen op de Tunnel Rotterdam Noordrand maar ook op andere HSL-Zuid objecten bovenmatige mosgroei aanwezig is. In het voorjaar van 2015 zijn voor alle HSL-objecten de specifieke garanties ingeroepen en daarmee is voorkomen dat de garantietermijnen verlopen. Inmiddels is besloten alle betonnen objecten op de HSL-Zuid te onderzoeken. Dit onderzoek duurt 1,5 tot 2 jaar. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de brief van 1 oktober 2015 over de betonkwaliteit van de HSL-Zuid.[10] Daarbij is ook aangegeven dat uw Kamer gefaseerd (in de Voortgangsrapportages HSL-Zuid of op andere wijze) zal worden geïnformeerd over de uitkomsten van het brede onderzoek op de HSL-Zuid en over de (juridische) maatregelen die nodig zijn voor herstel.

Vraag 21
Zijn er aanwijzingen dat ProRail de betonschade op de HSL bewust stil heeft gehouden tot het moment dat de garantie verlopen zou zijn?

Antwoord 21

[10] 1 oktober 2015, Kamerstuk 22 026, nr. 483.

Nee, zeker niet. ProRail heeft op de HSL-Zuid niet de «normale» rol als beheerder van de hoofdspoorwegen. Het beheer van de HSL-Zuid is door de Staat uitbesteed aan Infraspeed. ProRail is namens de Staat gedelegeerd contractbeheerder.
ProRail heeft na constatering van de bovenmatige mosgroei op het beton van de Tunnel Rotterdam Noordrand in het kader van een inspectie contact opgenomen met Rijkswaterstaat.

Vraag 22
Is de betonschade aan de HSL alsnog te verhalen op de aannemer?

Antwoord 22
Begin oktober 2015 is de Kamer over de verhaalbaarheid van betonschade geïnformeerd. Bij vier van de zes HSL-Zuid onderbouwcontracten kan mogelijk nog een beroep op de in de contracten opgenomen «specifieke garantiebepalingen» worden gedaan. Mijn ministerie heeft eind mei 2015 schriftelijk de verjaring van alle nog lopende specifieke garantietermijnen gestuit. Daarmee is voorkomen dat een beroep op de specifieke garantiebepalingen binnenkort niet meer mogelijk zou zijn. Daar waar geen beroep op garantie (meer) mogelijk is, is in de contracten bepaald dat een aannemer enkel aansprakelijk kan worden gesteld indien het object geheel of gedeeltelijk vergaat.

Vraag 23
Waarom zijn de data voor het verzoek voor het beschikbaar stellen van het accountantsverslag en de managementletter, die in de brief van EY bij het accountantsverslag genoemd worden, verschillend, namelijk 1 oktober 2015 en 6 oktober 2015?

Antwoord 23
Uw Kamer heeft gevraagd om het achtergronddocument bij de goedkeurende controleverklaring. Dat is het accountantsverslag en niet de managementletter. Daarom is op 1 oktober jl. de president-commissaris gevraagd om met de accountant te overleggen over het beschikbaar stellen van het accountantsverslag. Omdat uw Kamer letterlijk heeft gevraagd om de managementletter is vervolgens op 6 oktober jl. gevraagd om deze eveneens beschikbaar te stellen.

Vraag 24
Hoe moeten de opmerkingen van EY over het belang van ook voldoen aan intern beleid gelezen worden in relatie tot de berichtgeving over het niet volgen van intern beleid rondom onderhoud en aanpak van Schiphol (onder andere in De Telegraaf van 15 oktober 2015)?

Antwoord 24
Voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is het als opdrachtgever voor realisatie van nieuwe infrastructuur van belang dat ProRail als opdrachtnemer zich houdt aan gemaakte afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, aan wet- en regelgeving en aan interne regelgeving. Dat laatste verzekert immers dat besluiten over projecten en de projecten zelf voldoen aan vastgelegde standaarden. De interne controlestructuur bij de opdrachtnemer dient dit te verzekeren. De accountant beoordeelt de werking van deze interne beheersing ten behoeve van zijn verklaring. De directie van ProRail heeft in het kader van haar integriteitbeleid een meldpunt ingesteld om medewerkers in staat te stellen onjuiste of onverklaarbare afwijkingen van instructies en intern beleid te melden. De verantwoordelijkheid om te besluiten af te wijken van interne regelgeving ligt op het niveau van de directie van ProRail. Overigens heeft de directie voor dit project daartoe nog geen enkel besluit genomen. Voor de

problematiek rond Schiphol verwijs ik u kortheidshalve naar de brieven van 26 en 27 oktober 2015 over dit onderwerp.[11]

Vraag 25
Welke acties onderneemt ProRail naar aanleiding van het risico rondom het European Rail Traffic Management System (ERTMS) dat ProRail vanwege onderhoud en licentie langdurig vastzit aan een leverancier?

Antwoord 25
Dit is één van de aandachtspunten binnen de Aanbestedings- en Contrateringsstrategie (ACS), die het Programma ERTMS momenteel opstelt. Doel van de ACS is om op voorhand goed te doordenken hoe de ERTMS markt in elkaar zit en wat de effecten zijn van verschillende typen aanbestedingen en soorten contracten. Bij contracteringafwegingen en het beheersen van de risico's en onderhoudskosten wordt de gehele levenscyclus van systemen in ogenschouw genomen. Ook het risico van vendor lock-in wordt daarbij meegenomen. Op die manier wordt gezocht naar de beste strategie voor een optimale prijs-kwaliteitverhouding waarbij het overkoepelende belang van de continuïteit, veiligheid en beschikbaarheid van het spoor moet worden geborgd. ProRail is één van de samenwerkingspartners binnen het Programma ERTMS en werkt mee aan de totstandkoming van de ACS. De ACS wordt, zoals toegezegd, aan uw Kamer voorgelegd.

Vraag 26
Wat wordt bedoeld met «ProRail constateert dat het eigen schattingsproces gedurende het jaar nog niet op het gewenste niveau is geweest»?

Antwoord 26
In het accountantsverslag 2014 heeft EY een opmerking gemaakt over het schattingsproces gedurende het jaar inzake voorzieningen. Uit de daaropvolgende zin «In het vierde kwartaal en tijdens het opmaken van de jaarrekening zijn voorzieningen alsnog getoetst en waar nodig aangepast» blijkt dat aan het issue door ProRail is gewerkt en voor het jaareinde op het gewenste niveau is gebracht.

Vraag 27
Is er reeds overeenstemming met ProRail over de financiering van het tekort van AK-oud (AK: algemene kosten) en het saldo van de lopende AK-nieuwprojecten?

Antwoord 27
Nee. In 2007 zijn nieuwe afspraken tussen het ministerie en ProRail over vergoeding van AK van kracht geworden. De oude AK-systematiek bleef gelden voor toen in uitvoering zijnde projecten, zoals VleuGel. De AK-systematiek betreft de vergoeding van andere kosten dan bouwkosten. AK staat voor algemene kosten; een andere benaming voor deze kosten is PEAT, projectmanagement, engineering, administratie en toezicht. Het ministerie en ProRail hebben afgesproken na een aantal jaren de in 2007 van kracht geworden nieuwe afspraken over vergoeding van de AK te evalueren. Deze evaluatie stond voor dit jaar gepland maar is vertraagd, omdat voorrang is gegeven aan de evaluatie door TG van OV SAAL KT cluster C en Doorstroomstation Utrecht, waarover u op 23 oktober 2015 bent bericht.[12] De evaluatie van de AK-systematiek zal nu zo snel mogelijk van start gaan. Daarna kunnen specifieke afspraken over tekorten en verrekeningen worden gemaakt.

[11] 26 en 27 oktober 2015, Kamerstuk 29 984, nr. 632 en Aanhangsel, 390.
[12] 23 oktober 2015, Kamerstuk 29 984, nr. 630.

Vraag 28
Wat wordt bedoeld met de doorontwikkeling van projectcontrole naar project control?

Antwoord 28
Met projectcontrole wordt na afloop gecontroleerd in hoeverre een project voldoet aan de gewenste vereisten als budget, planning en resultaat. Bij project control wordt eerder en vooraf actief gestuurd door de controller op het beheersen van risico's op het gebied van budget, planning en resultaat. De doorontwikkeling betreft daarmee een verdere professionalisering naar adequater en eerder kunnen sturen op risicobeheersing.

Vraag 29
Hoe kan het dat indexering en prijscompensatie uit elkaar lopen? Kunt u inmiddels een inschatting maken van het hiermee gemoeide bedrag?

Antwoord 29
Verschillen ontstaan doordat de door het Ministerie van IenM toegevoegde indexering, gebaseerd op de Index Bruto Overheidsinvesteringen (IBOI), af kan wijken van de indexering die door externen aan ProRail wordt doorbelast. Voor het indexeren van de financiële meerjarenreeksen voor beheer, bovenbouwvernieuwingen, groot onderhoud en overige vervangingen hanteert ProRail een indexatiepercentage van 1,5%. Dit percentage heeft ProRail bepaald op basis van het langjarige gemiddelde van de IBOI. Omdat ProRail rekent met het langjarig gemiddelde van de IBOI komt dit niet altijd overeen met de jaarlijkse IBOI die het ministerie uitkeert. Voor de meerjarenreeksen voor klein onderhoud hanteert ProRail de indexatieregeling met de aannemers die in de PGO contracten is opgenomen.

In antwoord op eerdere Kamervragen is aangegeven hoe het potentiële tekort op beheer, onderhoud en vervanging is opgebouwd.[13] Zie daarvoor de onderstaande tabel. Hieruit volgt (door optelling van de cursief weergegeven bedragen) dat de indexatieverschillen tot en met de subsidieaanvraag 2015 van ProRail 334 miljoen euro inclusief BTW betreffen. Dit verschil wordt vooral veroorzaakt door de BTW verhoging van 19% naar 21% per 1 oktober 2012. Tot toevoeging van de prijscompensatie 2014 is in september 2015 besloten door het Ministerie van IenM na afronding van de doorlichting van PwC c.s. Deze zal bij Voorjaarsnota verwerkt worden.

Tabel: Potentieel tekort op de meerjarenreeksen periode 2018–2028 (x 1 miljoen euro)

1. Indexatieverschil als gevolg van BTW verhoging per 1 oktober 2012	*+ 312*
2. Indexatieverschil prijspeil 2013	*– 22*
3. Lagere inkomsten	890
4. Subsidieaanvraag 2014 exclusief BTW	**1.120**
5. Correcties n.a.v. gesprekken IenM/ProRail	– 426
Overige mutaties	– 26
Indexatie prijspeil 2014	*+ 173*
Subsidieaanvraag 2015 exclusief BTW	**841**
Subsidieaanvraag 2015 inclusief BTW	**1.018**
Correcties n.a.v. doorlichting PwC	– 317
Toevoegen prijsbijstelling 2014	*– 226*
Potentiële tekort inclusief BTW	**475**

Daarnaast signaleert ProRail in haar subsidieaanvraag 2016 van 12 november 2015 wederom een verschil tussen de door het ministerie toe te voegen prijscompensatie 2015 en de indexering die door externen

[13] Lijst van vragen en antwoorden van 15 oktober 2015, Kamerstuk 29 984, nr. 627.

aan ProRail wordt doorbelast. Op basis van de huidige inzichten betreft dit 151 miljoen euro (inclusief BTW). Ik informeer u parallel aan de beantwoording van deze vragen in een separate brief uitgebreider over de stand van zaken van de spoorbudgetten voor beheer, onderhoud en vervanging.

Vraag 30
Als de risicoreservering wordt ingezet om te voorkomen dat de kosten voor beheer, onderhoud en vervanging (BOV) in de toekomst oplopen, waarom kan de risicoreservering van 400 miljoen euro dan niet worden ingezet om de nu al aanwezige budgettaire spanning inzake BOV-kosten te verlichten? Kan nogmaals worden toegelicht waarom de risicoreservering geen relatie heeft met de budgettaire spanning?

Antwoord 30
Naar aanleiding van het rapport van PwC c.s. was het noodzakelijk om voor de periode 2018–2028:

- Maatregelen te treffen om te voorkomen dat het potentiële tekort van 475 miljoen euro zou omslaan in een definitief tekort;
- Reserveringen te treffen voor de in het rapport gesignaleerde risico's, die zouden kunnen leiden tot oplopende kosten voor BOV in de toekomst.

Gezien de beperkte financiële middelen is ervoor gekozen om het potentiële tekort op te lossen met kostenbesparende maatregelen. Er is namelijk nog tijd om maatregelen te treffen en volgens het rapport van PwC c.s. zijn er ook voldoende maatregelen beschikbaar om ervoor te zorgen dat het potentiële tekort niet omslaat in een definitief tekort. Voor de risico's die PwC c.s. heeft gesignaleerd is een reservering van ongeveer 400 miljoen euro benodigd, zoals ook wordt bevestigd door de IRF. Het benutten van de reservering van 400 miljoen euro voor het potentiële tekort zou ook betekend hebben dat er onvoldoende middelen gereserveerd zijn voor de risico's. Hiervoor is ook geen aanvullende ruimte in de investeringsruimte beschikbaar.

Vraag 31
Zagen de taakstellingen ook toe op aanleg?

Antwoord 31
Ja, enkele taakstellingen hadden ook betrekking op aanleg.

Vraag 32
Hoe verhoudt het streven naar spoorboekloos rijden zich tot de budgettaire spanning op beheer, onderhoud en vervanging van het spoor onder de huidige gebruiksomstandigheden?

Antwoord 32
De LTSA kent meerdere doelstellingen onder meer ten aanzien van voldoende capaciteit, betrouwbaarheid en reisgemak. Om de te verwachten vervoervraag in zowel het personen- als goederenvervoer te kunnen opvangen zijn maatregelen nodig om meer capaciteit te bieden en meer treinen te laten rijden. Dit is onderdeel van het programma PHS. Doel van PHS is dat er 6 Intercity's en 6 Sprinters per uur rijden in de drukste delen van het land en er extra ruimte komt voor goederenvervoer op het spoor om de Betuweroute meer te gebruiken. Daarvoor worden infrastructuurmaatregelen genomen (inclusief de aanpassing van de routering van goederentreinen in Zuid Nederland via de Betuweroute in plaats van de Brabantroute). Het op orde hebben en houden van onderhoud is van belang voor het bieden van een betrouwbaar en veilig spoor. De middelen voor aanleg van extra infrastructuur en BOV zijn dan ook naast elkaar te zien en bieden beide een essentiële bijdrage aan het

waarmaken van de LTSA. In het PHS-budget, zoals opgenomen in de begroting 2016, zijn overigens middelen opgenomen voor extra onderhoud als gevolg van hogere frequenties op de PHS-corridors. Volgens de reguliere werkwijze zullen als de PHS-projecten in realisatie gaan, de betreffende middelen voor beheer, onderhoud en vervanging aan het ProRail onderhoudsbudget worden toegevoegd.

Vraag 33
Tot welke concrete afspraken in het financiële spelregelkader tussen IenM en ProRail leiden de gesprekken over de indexering? Gaat dit kader per 1 januari 2016 in? Zo nee, hoe wordt dan in dat jaar rekening gehouden met de verschillen in indexering?

Antwoord 33
Voor het indexeren van haar meerjarenreeksen, met uitzondering van de meerjarenreeksen voor klein onderhoud, gaat ProRail uit van een percentage van 1,5%, gebaseerd op het langjarig gemiddelde van de IBOI. PwC c.s. beveelt aan om bij de indexering van de meerjarenreeksen indexen te gebruiken die beter de werkelijke kostenontwikkelingen volgen waarmee ProRail te maken heeft. Hierover vindt momenteel overleg met ProRail plaats. Daarnaast beveelt PwC c.s. aan om afspraken te maken voor het geval dat door het niet (volledig) uitkeren van de benodigde indexatie door het Ministerie van IenM een verschil ontstaat tussen de benodigde en beschikbare middelen. Ook hierover zullen met ProRail afspraken worden gemaakt. De afspraken worden begin 2016 vastgelegd in een aanpassing van het reeds bestaande afsprakenkader.

Vraag 34
Hoe worden de risico's inzake een eventuele lagere opbrengst uit gebruiksvergoedingen aangepakt?

Antwoord 34
In het rapport van PwC c.s. zijn met betrekking tot de gebruiksvergoeding de volgende vier risico's genoemd: klacht bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM) over verhoging gebruiksvergoeding; nieuwe EU-wetgeving; overdracht exploitatie Keyrail en minder gebruik Betuweroute in verband met aanleg Derde Spoor. Ten aanzien van het besluit van de ACM en nieuwe EU-wetgeving is niet bekend of deze risico's zich daadwerkelijk zullen voordoen. Daarom is op dit moment geen reservering getroffen. Op 9 september 2015 is uw Kamer geïnformeerd over het besluit van de ACM ten aanzien van de verhoging van de gebruiksvergoeding.[14] De ACM heeft 26 november jl. een aanvullend besluit genomen over de nadere onderbouwing door ProRail van de gebruiksgerelateerde kosten voor het onderhoud van spoor en wissels en een deel van de vervangingsinvesteringen. Ik zal u hierover nader informeren, zoals ook toegezegd in de brief van 9 september 2015.[15]

De overdracht van de exploitatie Keyrail is meegenomen in de risicoreservering voor de Betuweroute. Ten slotte kan over het risico «minder gebruik van de Betuweroute» worden opgemerkt dat de Brabantroute als alternatieve route dient tijdens de werkzaamheden aan het Derde Spoor en er een maatregelenpakket is samengesteld om te voorkomen dat het goederenvervoer per spoor marktaandeel verliest. Dit risico lijkt daarom beheersbaar.

Vraag 35

[14] 9 september 2015, Kamerstuk 33 965, nr. 23.
[15] 9 september 2015, Kamerstuk 33 965, nr. 23.

Is er binnen het IF ruimte voor aanvullende risicoreserveringen, mocht de 400 miljoen euro niet voldoende blijken te zijn?

Antwoord 35
De vrije investeringsruimte Spoor van 906 miljoen euro is, zoals aangegeven in de begroting 2016 (artikel 13.08), in hoofdzaak bestemd voor het dekken van prijsbijstellingen, risico's voor beheer en onderhoud en reserveringen van kosten bij lopende projecten. Op dit moment is er in totaal nog 9 miljoen euro aan vrije investeringsruimte spoor over die anders kan worden ingezet. Hierbij geldt de kanttekening dat dit huidige inzichten betreft. Nieuwe risico's en omstandigheden kunnen zowel een positief als negatief effect hebben op de vrije investeringsruimte spoor. Dit betekent dan ook dat het geld uit deze post investeringsruimte bijna geheel is belegd.

Vraag 36
Hoe kan het dat verkeerd gerekend is met de kosten per volume-eenheid?

Antwoord 36
Tussen de subsidieaanvraag 2013 en 2014 van ProRail is een verschil ontstaan van 836 miljoen euro (inclusief BTW) voor de opbrengsten van de gebruiksvergoeding doordat eerder verkeerd gerekend is met de kosten per volume-eenheid. Tot 2013 werd bij gebrek aan cijfers verondersteld dat de gebruiksgerelateerde kosten per kilometer gelijk bleven. Dit tarief werd voor elk jaar in de reeks vermenigvuldigd met een (groeiend) verkeersvolume. Hierin zat evenwel niet verwerkt dat door een hoger volume de tarieven per eenheid lager worden. Als gevolg hiervan werd de opbrengstenreeks ten onrechte veel te hoog. Naar aanleiding van een eerdere externe audit is de systematiek om de verwachte gebruiksvergoeding te berekenen aangepast. Deze daling van de opbrengsten van de gebruiksvergoeding was de belangrijkste oorzaak van het potentiële tekort.

Vraag 37
Welke risico's ten aanzien van de gebruiksvergoeding zijn nog niet geadresseerd? Wat is de omvang van deze risico's?

Antwoord 37
Zie het antwoord op vraag 34.

Vraag 38
Welke risico's worden het hoofd geboden met de risicoreservering à 400 miljoen euro?

Antwoord 38
Voor de in tabel 3.2 van het rapport van PwC c.s. (toegezonden als bijlage bij de brief van 15 september 2015[16]) opgenomen risico's is een risicoreservering getroffen, met uitzondering van de risico's met een kleine kans van optreden en de risico's die niet voldoende gehard zijn. Dat zijn de risico's met betrekking tot de aanwezigheid van areaal met uitgestelde Bovenbouwvernieuwingen, de risico's met betrekking tot stationsoverkappingen en perrons en het risico met betrekking tot de klacht bij de ACM over de verhoging van de gebruiksvergoeding.

Vraag 39
Hebben de door Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) genoemde risico's ten aanzien van de gebruiksvergoeding betrekking op het verzoek van de

[16] 15 september 2015, Kamerstuk 29 984, nr. 621.

Autoriteit Consument en Markt (ACM) om de hoogte van de gebruiksvergoeding nader te onderbouwen?

Antwoord 39
Ja, de door de IRF genoemde risico's ten aanzien van de gebruiksvergoeding hebben onder meer betrekking op de hoogte van de gebruiksvergoeding. Zie ook het antwoord op vraag 34.

Vraag 40
Waarom is de interne risicoreservering (400 miljoen euro) niet met de Kamer gedeeld? Was dit vanwege het feit dat dit zou kunnen bijdragen aan het daadwerkelijk optreden van het risico? Waarom is nu dan wel gekozen voor openbare communicatie hiervan?

Antwoord 40
Toen in het najaar van 2014 de interne risicoreservering werd getroffen, waren ProRail en het Ministerie van IenM nog in gesprek over de omvang van het potentiële tekort. Daarom is de risicoreservering niet gecommuniceerd aan ProRail en de Tweede Kamer. Vervolgens is besloten om een audit te laten uitvoeren om de omvang van het potentiële tekort te valideren. Op basis van het auditrapport van PwC c.s. is besloten de reservering te handhaven voor de risico's die in het rapport worden geconstateerd. Omdat de hoogte van de reservering voldoende was gehard, is de reservering vervolgens gecommuniceerd aan ProRail en de Tweede Kamer.[17]

Vraag 41
Is de interne risicoreservering à 400 miljoen euro wel met ProRail gecommuniceerd?

Antwoord 41
De risicoreservering is in september 2015 gecommuniceerd aan ProRail, toen de risico's voldoende waren gehard op basis van het rapport van PwC c.s. Zie ook het antwoord op vraag 40.

Vraag 42
Hoe staat uw stelling (in de beantwoording van de vragen van de commissie over het rapport «Doorlichting financiële meerjarenreeksen van ProRail voor beheer, onderhoud en vervanging van het spoor») dat de risicoreservering van 400 miljoen euro geen relatie heeft met de budgettaire spanning van 475 miljoen euro in verhouding tot de informatie in het rapport van de IRF waarin staat dat «IenM heeft ingestemd met een interne risicoreservering van 400 miljoen euro in verband met de budgettaire spanning voor beheer, onderhoud en vervanging»?

Antwoord 42
Toen in het najaar van 2014 de interne risicoreservering werd getroffen, waren ProRail en het Ministerie van IenM nog in gesprek over de omvang van het potentiële tekort. Aangezien op dat moment nog geen maatregelen geïdentificeerd waren om het potentiële tekort op te lossen, is conform de daarvoor geldende interne IenM systematiek voor risicomanagement een risicoreservering getroffen van 400 miljoen euro, zoals ook is beschreven in het IRF rapport. Met de validatie door PwC c.s. van de meerjarenreeksen zijn het potentiële tekort en de risico's helder geworden. Het potentiële tekort is verlaagd van 792 miljoen euro (1,018 miljard euro verminderd met de prijsbijstelling 2014 van 226 miljoen euro), naar 475 miljoen euro. Hiervoor zijn door PwC c.s. kostenbespa-

[17] 15 september 2015, Kamerstuk 29 984, nr. 621.

rende maatregelen geïdentificeerd, die het potentiële tekort vanaf 2018 kunnen verminderen.

Naast het potentiële tekort zijn door PwC c.s. risico's geïdentificeerd, die via de daarvoor binnen het Ministerie van IenM gehanteerde systematiek zijn gekwantificeerd. Op basis van deze berekening bleek een bedrag van ongeveer 400 miljoen euro benodigd te zijn. Dat heeft geleid tot het handhaven van de risicoreservering van 400 miljoen euro. Zoals de IRF ook vermeldt in haar rapport, was dit bedrag reeds gereserveerd, maar is de invulling veranderd.

Vraag 43
Is eerder aan de Kamer gemeld dat de accountant een beperking heeft gegeven bij het oordeel voor de subsidie voor beheer, onderhoud en vervanging vanwege het niet rechtmatig aanbesteden van OPC/PGO-contracten (Output Proces Contract/Prestatiegericht Onderhoud)?

Antwoord 43
Wanneer niet wordt voldaan aan wet- en regelgeving geeft de accountant een zogenaamde beperking op de rechtmatigheid. Wanneer de gecontroleerde hiervoor een afdoende verklaring heeft, kan er wel een goedkeurende controleverklaring worden afgegeven. In het geval van ProRail is er altijd een goedkeurende controleverklaring afgegeven door de accountant. Het oordeel van de accountant is niet aan uw Kamer gemeld, maar de aanleiding ervoor wel. Aanleiding voor de opmerkingen van de accountant was dat de omzetting van (onderhands gegunde) OPC-contracten naar (aanbestede) PGO-contracten langer duurde dan eerder was voorzien. ProRail heeft in 2013 samen met de aannemers de prestatiegerichte contracten geëvalueerd, wat heeft geleid tot een aanpassing van het tijdpad voor de omzetting. Uw Kamer is hier op 6 september 2013 over geïnformeerd.[18] Sindsdien heeft ProRail gemeld dat de omzetting van alle contracten naar PGO conform het aanbestedingsrecht niet in 2017 zal zijn voltooid, maar in 2019.[19] Dit is een van de onderwerpen waarover ik, zoals in de inleiding is aangegeven, een nader beeld wil vormen, zodat tot een realistisch tijdpad voor de verdere omzetting wordt gekomen.

Vraag 44
Wat wordt bedoeld met meer «stringente aandacht» van uw ministerie voor het financieel beheer bij ProRail? Wat gaat u doen om deze aanbeveling uit te voeren?

Antwoord 44
De conclusie van de IRF is dat het financieel beheer meer stringente aandacht van het ministerie vergt, dit betekent dat door het ministerie hierop beter wordt gestuurd. Ik ben het daarmee eens. Mijn voorganger heeft onder andere aangegeven een extra aandeelhoudersvergadering bijeen te roepen en heeft ProRail om een overzicht van de verbeteracties gevraagd. Zolang dat nodig is, zal de voortgang van de verbeteracties een vast agendapunt zijn van de aandeelhoudersvergadering. Na een aandeelhoudersvergadering zal ik uw Kamer hierover informeren. Daarnaast komt het financieel beheer ook aan de orde in de andere overleggen die het ministerie vanuit haar diverse rollen heeft met ProRail. Zo wordt ook via de subsidie op het financieel beheer van ProRail gestuurd en kunnen ook via die weg eisen worden gesteld.

Vraag 45

[18] 6 september 2013, Kamerstuk 29 984, nr. 425.
[19] 15 oktober 2015, Kamerstuk 29 984, nr.625.

Hoe wordt het oordeel van de IRF opgepakt door uzelf en ProRail?

Antwoord 45
In de brief van 15 oktober 2015 is aangegeven dat de conclusie van de IRF gedeeld wordt. Zie verder het antwoord op vraag 44. Ook ProRail onderschrijft de conclusies van de IRF. Ten aanzien van de nu voorliggende problematiek is een verbeteraanpak opgesteld. De problematiek is complex en weerbarstig gebleken en vergt continue aandacht. In de kern richt de aanpak zich er nu op om te allen tijde zeker te stellen dat de bij ProRail beschikbare middelen voor het beheer en de aanleg van het spoor rechtmatig worden besteed en op een juiste manier worden verantwoord. Daarnaast richt de financiële beheersing zich op toekomstgerichte informatie ten behoeve van aan te vragen subsidiemiddelen en financiële planning van zowel ProRail als het ministerie. Om zo goed en snel mogelijk resultaat te bereiken richten de maatregelen zich op de organisatie, mensen, cultuur, systemen en processen.

Vraag 46
Hoe wordt naar de toekomst geborgd dat processen en procedures wel worden vastgelegd?

Antwoord 46
Ik heb ProRail gevraagd om aan deze aanbeveling uit het rapport van PwC c.s. opvolging te geven en begin 2016 aan mij te rapporteren over de voortgang.

Vraag 47
Is bij de bepaling van de hoogte van de risicoreservering van 400 miljoen euro de systematiek zoals beschreven in de vierde alinea van paragraaf 5.1.2 gevolgd?

Antwoord 47
Ja.

Vraag 48
Kan de onder voetnoot 14 genoemde onderbouwing naar de Kamer worden gestuurd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 48
In het volgende overzicht treft u de onderbouwing voor de risicoreservering van 400 miljoen euro aan.

Tabel: Onderbouwing risicoreservering (bedragen x 1 miljoen euro)

	Omvang	Kans	Reservering	
			Excl. BTW	Incl. BTW
Intensiever spoorgebruik	30	Groot	30	36
Verdere vertraging invoering PGO en marktverandering	100	Middel	50	61
Toename tunnelonderhoud	50	Middel	25	30
Hogere raming Oosterdokbruggen	30	Groot	30	36
Prijsrisico vervanging kunstwerken	15	Middel	7,5	9
Toenemende beheerskosten ICT	25	Middel	12,5	15
Betuweroute [1]	155	Groot	155	187

	Omvang	Kans	Reservering	
			Excl. BTW	Incl. BTW
Totaal			**308**	**373**

[1] In de audit PwC c.s. is het risico voor de Betuweroute-reeksen nog niet gekwantificeerd omdat eerst nog nader onderzoek moet plaatsvinden. Op basis van een eerste inschatting is hier echter wel een bedrag voor opgenomen, vooralsnog van circa 155 miljoen euro exclusief BTW (zijnde 15 miljoen euro per jaar in de periode 2016–2020 en 10 miljoen euro per jaar in de periode 2021–2028).

Vraag 49
Hoe zorgt u ervoor dat u meer zicht krijgt op de invulling van strategische onderwerpen bij ProRail?

Antwoord 49
Onderdeel van een normale werkwijze is dat ik belangrijke strategische onderwerpen bespreek met de president-directeur en de president-commissaris. Daarnaast zijn dit soort zaken onderwerp van bespreking op de aandeelhoudersvergadering, die twee keer per jaar zal worden gehouden.

Vraag 50
Wat bedoelt de president-commissaris van ProRail met de zinsnede in zijn aanbiedingsbrief «maar moet vaststellen dat de randvoorwaarden waarbinnen dat moet gebeuren dat niet tot een eenvoudige opgave maken»?

Antwoord 50
Navraag bij de president-commissaris over dit punt leert dat het hier gaat om kaders bij het bezoldigingsbeleid voor bestuurders van ProRail.

Vraag 51
Hoe oordeelt u over het feit dat er 45 actieplannen nodig zijn, binnen ProRail, om de boekhouding op orde te krijgen? Valt dit binnen uw definitie van financiële wanorde? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 51
Er moet veel gebeuren aan de verbetering van de financiële beheersing en daar wordt door de directie en de medewerkers van ProRail hard aan gewerkt. In de verbeteraanpak die uw Kamer 15 oktober 2015 heeft ontvangen is dit in een gestructureerde aanpak gepresenteerd, zodat op de acties en het bijbehorende tijdpad integraal gestuurd kan worden bij zowel ProRail als bij het Ministerie van IenM. Eind 2015 zullen in totaal 26 acties afgerond zijn. Het merendeel van de resterende acties zal in 2017 afgerond zijn.De acties met betrekking tot de aanpassingen in de ICT en het compliant worden van de onderhoudscontracten zullen meer tijd vergen.

Vraag 52
Zijn de budgetten voor de stationsprojecten niet te krap begroot, gezien de vele overschrijdingen?

Antwoord 52
De bijdragen van het Ministerie van IenM aan de grotere stationsprojecten zijn voor het merendeel in 2004 vastgesteld. In de afgelopen 13 begrotingen hebben logischerwijs meerdere ontwikkelingen plaatsgevonden bij deze complexe projecten. Deze staan beschreven in de brief over de grote

stationsprojecten.[21] In deze brief is te lezen dat het merendeel van de toename van het budget van de grote stationsprojecten wordt verklaard door financieel technische oorzaken, zoals prijsbijstellingen, invoering van de BTW in de begroting, verhoging van de BTW van 19% naar 21% en extra budget voor aanvullende wensen en de begeleiding van complexe projecten. Dit soort zaken is niet van tevoren te begroten. Daarnaast is er sprake geweest van tegenvallers, zoals bijvoorbeeld vanwege grondwater-problematiek in Delft of de langere doorlooptijd bij de OV-terminal Utrecht. Deze ontwikkelingen waren niet vooraf te voorzien en konden vanwege hun omvang niet binnen de reserveringen voor onvoorziene gebeurtenissen in de projectbudgetten opgevangen worden. Het doel is altijd om te komen tot een realistische raming. Het eventueel op voorhand ruimer begroten van projecten maakt de ramingen niet realistischer en is daarmee onwenselijk.

Vraag 53
Wat is de rol van NS Stations bij de realisatie van de grote stationsprojecten?

Antwoord 53
NS Stations heeft diverse rollen bij de grote stationsprojecten. Allereerst is NS op grond van het afsprakenstelsel uit 1995 eigenaar van de stationsgebouwen. Daarnaast exploiteert NS-Stations de stationsgebouwen en voert NS-Stations in opdracht van ProRail en in sommige gevallen gemeenten het dagelijks beheer (schoon, heel, veilig) uit op de stations. Het constructieve beheer en de aanleg van stations is de verantwoordelijkheid van ProRail. Dat maakt ook dat beide organisaties intensief samenwerken. Nadat de verbouwingen zijn uitgevoerd worden de stationsgebouwen weer overgedragen aan de gebouweigenaar NS-Stations en op de balans van NS gezet.

NS is niet enkel als eigenaar betrokken bij de realisatie van de OV-terminals, maar heeft ook een preferente positie ten aanzien van de over- en onderbouwingrechten met betrekking tot de railvervoer- en verkeersinfrastructuur (RVVI). Daarnaast exploiteert NS de commerciële voorzieningen in stations en is zij opdrachtgever voor uitbreiding en aanleg van deze voorzieningen. Voor de aanvullende commerciële voorzieningen in de OV-terminals in de gemeenten Utrecht, Rotterdam, Den Haag, Breda en Arnhem heeft NS Stations in 2006 toegezegd een totale bijdrage van 112,5 miljoen euro beschikbaar te stellen. Deze toezegging is in 2007 vastgelegd in een overeenkomst tussen NS Stations, de betrokken gemeenten, ProRail en het Rijk. In deze overeenkomst zijn tevens afspraken gemaakt over het gezamenlijk bewaken van de architectonische uitgangspunten en transferfunctie van de OV-terminals en het oprichten van kwaliteitteams met ProRail.

Vraag 54
Waarom is Schiphol – dat immers ook op het hogesnelheidstraject ligt – niet evenals de andere Nieuwe Sleutel Projecten (NSP) toekomstklaar gemaakt? Zijn er na de realisatie van de projecten in dit overzicht gelden over voor de aanpak van de knelpunten op Schiphol?

Antwoord 54
De planvorming voor de NSP's is gestart vóór 2000. Het huidige station Schiphol is sinds 1992 in gebruik. Het aantal reizigers per trein vanaf 1992 van en naar Schiphol is in de loop der jaren weliswaar gegroeid, maar op het moment van planvorming voor de overige NSP's voldeed station Schiphol nog ruim aan alle capaciteits- en kwaliteitsdoelstellingen. Bij

[21] 15 oktober 2015, Kamerstuk 29 984, nr. 624.

verdere toename van het aantal reizigers in de komende jaren kunnen ook capaciteitsgrenzen in zicht komen. Er is op dit moment geen budget beschikbaar om de lange termijnontwikkeling van Schiphol aan te pakken. In de komende maanden gaat het ministerie met alle betrokken partijen uitzoeken hoe de vernieuwing van Schiphol Plaza vorm kan krijgen en met name welke alternatieve financieringsmogelijkheden er zijn op korte en lange termijn.

Vraag 55
Kunnen de verschillende uitgaven aan geluidsschermen voor project NSP Breda Centraal in 2008–2009 en 2014–2015 nader worden toegelicht?

Antwoord 55
De plaatsing van geluidsschermen is een maatregel die voortkomt uit de aanleg van het derde perron in het kader van NSP Breda en van de aanpassing van de sporenlay-out in het kader van de Tweede fase Herstelplan Spoor. Het gaat in de perioden 2008–2009 en 2014–2015 om het budget van dezelfde geluidschermen. In de begroting 2009 is het budget voor de aanleg van geluidsschermen in het kader van NSP Breda met 3,6 miljoen euro verhoogd. Tot de voorjaarsnota 2014 was in de begroting voor de aanleg van geluidschermen een bedrag opgenomen onder het project NSP Breda en aanvullend een bijdrage uit het Programma Kleine Functiewijzigingen. Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Kuiken, waarin is aangedrongen op grotere transparantie, is in de voorjaarsnota 2014 de bijdrage uit het programma Kleine Functiewijzigingen (7,8 miljoen euro) overgeboekt naar het project NSP Breda. In de begroting 2015 is 2,1 miljoen euro aan meerkosten verwerkt vanwege het opzeggen van het contract met de aannemer en het aantrekken van een nieuwe aannemer.

Vraag 56
Kan het tekort voor het project Schiedam-Rijswijk inclusief Spoortunnel Delft, bestaande uit directe kosten en extra risicoreservering, worden toegelicht? Wat verklaart de hogere directe kosten en extra risicoreservering?

Antwoord 56
In de bijlage bij de brief van 15 oktober 2015 over het verloop en de stand van zaken van de stationsprojecten[22] staat dat in de begroting 2010 een tekort verwerkt is. Aanleiding was een externe audit uit 2008 waaruit is gebleken dat het project een tekort kende. Het tekort bestond uit directe kosten en uit een extra risicoreservering. Over dit tekort is uw Kamer in 2008 geïnformeerd.[23] De rapportage van de audit is bij het betreffende Kamerstuk gevoegd. De audit heeft onder meer een tekort inzichtelijk gemaakt van 83 miljoen euro (prijspeil 2008), waarvan 38 miljoen euro directe kosten en 45 miljoen euro risico. De belangrijkste oorzaken van het tekort zijn: prijsontwikkeling door overschrijden van termijnen in de aanbesteding en inflatie, extra kosten door onvoorziene omstandigheden (zoals hogere kosten voor het bouwrijp maken, voor kabels en leidingen en voor verwerving) en hogere inschatting van het risicoprofiel.

Vraag 57
Wat is de verwachting over het uiteindelijk benodigde budget voor het project Schiedam-Rijswijk? Is er een kans op een verdere stijging tot aan de openstelling van de tweede tunnelbuis in 2017?

Antwoord 57

[22] 15 oktober 2015, Kamerstuk 29 984, nr. 624.
[23] 11 juli 2008, Kamerstuk 31 200 A, nr. 93.

De actuele begroting voor het project bedraagt 553 miljoen euro. In het algemeen kan gezegd worden dat er altijd een kans op verdere stijging is als gevolg van inflatie en onvoorziene omstandigheden. Naast dit algemene risico is bij de indienststelling van de spoortunnel Delft een luchtdrukprobleem opgetreden. Naar verwachting zijn additionele maatregelen nodig om het probleem weg te nemen. Onderzoek loopt nog naar welke additionele maatregelen benodigd zijn en wat de eventuele budgettaire consequenties zijn.

Vraag 58
Kan specifieker worden aangegeven wat de vertraging tot de opening van de Cuypershal in 2018 heeft veroorzaakt?

Antwoord 58
Het project Amsterdam Cuypershal maakt onderdeel uit van het Masterplan Stationseiland en omvat naast het herstellen van het monumentale karakter van het Cuypersgebouw de verbreding van de transfercapaciteit van de Middentunnel en Oosttunnel van het station. De realisatie en de oplevering van het project kent een sterke afhankelijkheid van de voortgang van aanliggende projecten van de gemeente (Noord/Zuidlijn) en NS Stations en ProRail (PHS). De planning is aangepast naar aanleiding van bijvoorbeeld de uitloop bij de Noord/Zuidlijn en studieresultaten uit PHS. Daarnaast is er door de kostenontwikkeling op de Middentunnel minder budget voor de restauratie van het Cuypersgebouw beschikbaar. Momenteel is de opgave om voor het Cuypersgebouw de passende scope bij het resterende totaalbudget vanuit meerdere financieringsbronnen (onder andere NS, gemeente Amsterdam en het Ministerie van IenM) te bepalen. Het project is om die reden vertraagd.

Vraag 59
Op welke wijze wordt ervoor zorggedragen dat station Amsterdam Zuid de toekomstige groei van 80.000 naar 250.000 reizigers aankan? Wordt gezien deze enorme toename volstaan met het huidige aantal sporen/perrons?

Antwoord 59
Station Amsterdam Zuid wordt in het kader van het project Zuidasdok vernieuwd. Binnen dit project worden onder meer een nieuwe reizigerspassage – de Brittenpassage – en een aanzienlijke uitbreiding van de huidige Minervapassage gerealiseerd. Daarnaast worden de perrons verbreed. Dat betekent een aanzienlijke uitbreiding van de capaciteit van het station. Ook wordt het kwaliteitsniveau van perrons en stationsgebouw aanzienlijk verhoogd. Het huidige inzicht is dat dit voldoende is om alle treinen en alle reizigers te kunnen accommoderen tot 2030. In de ruimtelijke planprocedure voor het project Zuidasdok wordt een ruimtelijke reservering voor een derde perron en een vijfde en zesde spoor vastgesteld. Dat maakt desgewenst een verdere uitbreiding van het station op langere termijn mogelijk.

Vraag 60
Welke lessen (overkoepelende conclusies) kunnen uit de overschrijdingen bij andere NSP-projecten getrokken worden? Op welke wijze wordt bij het project Amsterdam Zuidas station getracht binnen scope en budget te blijven?

Antwoord 60
Voor alle NSP's is de les dat vanaf het begin met alle betrokken partijen wordt gesproken en besloten over scope, tijd en geld, dat deze eenduidig worden vastgelegd, dat gedurende de uitvoering zo min mogelijk wijzigingen plaatsvinden en dat er een heldere besluitvormingsprocedure

is hoe om te gaan met wijzigingen. Voor de werkzaamheden van ProRail voor deze projecten geldt dat er duidelijke afspraken dienen te worden gemaakt over de bekostiging (PEAT-dekking, zie ook het antwoord op vraag 27). Een groot deel van de budgetaanpassingen wordt overigens veroorzaakt door financieel-technische oorzaken als belastingwijzigingen en prijsbijstellingen. En wijzigingen vanwege externe factoren zijn nooit geheel te voorkomen bij complexe projecten.

Zuidasdok is een integraal project, waarin de A10 wordt verbreed en verdiept om ruimte te maken voor de realisatie van een nieuwe OV-terminal voor spoor, metro, tram en bus. Vervolgens wordt de openbare ruimte opnieuw ingericht. Er is één budget beschikbaar voor het project als geheel en in de begroting van het Infrastructuurfonds zichtbaar onder artikel 17 megaprojecten. De projectorganisatie Zuidasdok is een nauwe samenwerking van Rijkswaterstaat, ProRail en gemeente Amsterdam. De projectorganisatie besteedt veel aandacht aan risicomanagement en projectbeheersing, waarbij nadrukkelijk de geleerde lessen van alle organisaties worden betrokken. De vier opdrachtgevers – Rijk, stadsregio, provincie en gemeente Amsterdam – besluiten gezamenlijk over scope- en budgetwijzigingen en hebben, met het oog op een beheerste realisatie van het project, afgesproken terughoudend te zijn met wijzigingen.

Vraag 61
Bent u zelf wel eens aanwezig geweest bij een aandeelhoudersvergadering van ProRail? Zo ja, wanneer was dat?

Antwoord 61
In de brief van 15 oktober 2015 heeft mijn voorganger gemeld voortaan zelf aanwezig te willen zijn bij de aandeelhoudersvergadering.[24] Ik zal de aandeelhoudersvergadering van 2 december 2015 bijwonen om zelf te beoordelen of mijn aanwezigheid daar bijdraagt aan de verbetering van de sturingsrelatie.

Vraag 62
Kunt u aangeven hoe vaak u tot nu toe tijdens uw ambtsperiode bij de Algemene Vergadering van Aandeelhouders aanwezig bent geweest?

Antwoord 62
Zie het antwoord op vraag 61.

Vraag 63
Kunt u aangeven waarom u bij het plenaire debat over ProRail op 29 september 2015 niet heeft aangegeven dat u niet bij de aandeelhoudersvergadering aanwezig was?

Antwoord 63
Ik kan niet treden in de overwegingen van mijn voorganger. Ik constateer dat het tot de aandeelhoudersvergadering van dit voorjaar gebruikelijk was dat de aandeelhouder in de aandeelhoudersvergadering vertegenwoordigd werd door een daartoe gemachtigde ambtenaar. Ik zal de aandeelhoudersvergadering van 2 december 2015 bijwonen om zelf te beoordelen of mijn aanwezigheid daar bijdraagt aan de verbetering van de sturingsrelatie.

Vraag 64
Is bij alle betrokken partijen helder wat de aandeelhoudersrol is? Is dit ook ergens vastgelegd?

---

[24] 15 oktober 2015, Kamerstuk 29 984, nr. 625.

Antwoord 64
Ja, dat is helder. De rol van de aandeelhouder is vastgelegd in het Burgerlijk wetboek, de statuten van ProRail en in de Corporate Governance Code die door ProRail wordt onderschreven. In de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid wordt gedetailleerd ingegaan op het aandeelhouderschap en de manier waarop de staat zijn aandeelhoudersbevoegdheden wil aanwenden. Daarnaast is deze rol, voor ProRail, beschreven in de LTSA.

Vraag 65
Is bij alle betrokken partijen helder wat de toezichthoudersrol is? Is dit ook ergens vastgelegd?

Antwoord 65
De verschillende rollen zijn duidelijk. Ik ga er vanuit dat u doelt op mijn rol als concessieverlener en als subsidieverstrekker. De concessie bakent af op welke voorschriften ik in dat kader toezie.
Regelgeving rondom subsidies (waaronder het Besluit Infrastructuurfonds) en de daadwerkelijke subsidiebeschikking geven handvatten voor mijn rol als subsidieverlener. Deze rollen zijn ook nader uitgewerkt in de LTSA.

Vraag 66
Op welke analyses en notities van de vorige Chief Financial Officer (CFO) wordt gedoeld?

Antwoord 66
Het betreft hier de analyse en notities die op verzoek van uw Kamer bij ProRail zijn opgevraagd en op 28 september 2015 aan u zijn toegezonden. Tijdens de aandeelhoudersvergadering is er door ProRail een mondelinge toelichting gegeven op de reflecties van de voormalige CFO ad interim. Dat is ook te lezen in het verslag van de aandeelhoudersvergadering. De onderliggende stukken zijn niet door het ministerie vooraf of achteraf ontvangen. Van de feitelijke stukken nam mijn vervanger kennis nadat deze op uw verzoek waren opgevraagd bij ProRail.

Vraag 67
Is de beslissing om de jaarrekening over 2014 goed te keuren uitvoeriger besproken dan hier vermeld? Op basis waarvan heeft de aandeelhouder de jaarrekening goedgekeurd?

Antwoord 67
Het verslag van de aandeelhoudersvergadering geeft een goed beeld van hetgeen is besproken. Voorafgaand aan de aandeelhoudersvergadering ontvangt het ministerie de agenda en de daarbij behorende vergaderstukken. Hieronder de jaarrekening. Deze wordt binnen het ministerie besproken en er worden vooraf toelichtende vragen gesteld die vervolgens door ProRail worden beantwoord.
Op basis van de bespreking in de aandeelhoudersvergadering verleent de aandeelhouder zijn goedkeuring aan de jaarrekening. Naast de eigen beoordeling van de stukken zijn hiervoor het oordeel van de accountant en de raad van commissarissen belangrijk.